

The Future of Urban Rent

This special issue collects contributions that further develop the interventions and the debate which emerged during the conference “The future of Urban Rent”, held on 22 and 23 March 2018 in Cagliari, promoted by the Italian Society of Appraisal and Evaluation (SIEV) and organised by the Department of Civil, Environmental and Architectural Engineering (DICAAR) of the University of Cagliari, with the patronage of the National Institute of Urban Planning (INU)¹.

Taken together, the contributions are of interest for at least three orders of reasons.

In the first place because they take up the reins of a fundamental debate on urban rent, demonstrating, if it were needed, how it remains not only central to the interpretation of urban transformations, but also an essential dimension for their government.

Secondly, the contributions present the richness of analytical and evaluative approaches, but also a remarkable set of applications and examples of urban and territorial transformations, plans and projects, in which the evaluation component is essential both in the design and programming phases, as well as during the conducting and governing of the transformations.

The third order of reasons is that the works of this volume exemplify the presence of a “field” of studies and applicative approaches to territorial transformations related to urban rent. A field that – we hold we can claim – the discipline of appraisal and evaluation proves to be able to address with competence and rigor, rooted in the discipline’s evaluative approach oriented to valuation of economic values and flows, but also strong in its the indispensable interdisciplinary intersections – related to the more general qualitative and quantitative assessments of social and environmental impacts, to urban and territorial planning, to urban economics, to local public finance, to law, and to urban studies - which clearly demonstrate the awareness of the “organized complexity” (to use an expression of Jane Jacobs) of urban and territorial processes, placing the discipline of appraisal and evaluation, as practiced in the Italian academy, in a privileged position both for the study and for the operational support to the governance of projects and processes of territorial transformation.

Such contribution, for that matter, transpires in this volume by the adoption of a “public evaluation position” common to almost all the contributions. In this sense,

although the framework of town planning legislation, albeit with significant regional variability, institutes certain tools for “capture” of urban rent and real estate capital gains, in many circumstances the use of tools and practices beyond the legal “minimum threshold” is largely “voluntary”, the result of the initiative and political determination of local administrations. In these contexts, the ability of local authorities to develop appropriate tools for evaluating plans and projects, and to equip themselves with the necessary administrative and technical skills, becomes of primary importance. It should not be taken for granted that such policies must give rise to an exclusively antagonistic relationship with private investors: uniformity of treatment, clarity of objectives, certainty of the mechanisms of concession and change of land uses, swiftness and transparency of the administrative procedures are all features that can become appreciated by the investors, as would the public will to provide the city with services and urban quality, which in the long run would protect the investments themselves.

The contributions in this volume address the issue of urban rent from different angles, proposing theoretical reflections and operational tools, designed to analyse and evaluate policies, plans and projects that regulate the processes of urban and territorial transformations. Particular attention is given to urban redevelopment and regeneration projects, which today represent one of the most strategic areas of intervention for the revaluation of rent distribution and appropriation mechanisms. In this context, several authors investigate the public-private partnerships with a double perspective. On the one hand, some researches focus on the analysis of incentive tools and redistribution of surplus value from the point of view of private operators. On the other hand, they investigate the actual social and environmental repercussions produced by these projects, which in many cases involve large portions of the urban fabric, conditioning their internal uses and inducing changes in the surrounding areas, often not foreseen at the stage of planning and project design. With respect to the issues briefly exposed, we can identify three main themes of reflection discussed by the articles in this volume.

1. The first theme explores the evaluations of publicly guided private interventions and of forms of public-private agreements.

Oppio, Torrieri and Dell’Oca analyse the relationship between return and risk in urban transformation and regeneration projects. By Analysing the results of a questionnaire administered to a panel of experts, the authors suggest how a model capable of integrating the requests of different subjects involved could allow “to build cooperative negotiation agreements in which the interests of the public and the private converge with respect to a holistic vision of value creation”.

Micelli and Valier investigate the ways in which the munic-

¹ The programme and the summary of the conference's speeches are available at: <https://sites.google.com/view/ilfuturodellarendita/>

ipal administrations have governed the economic evaluation of the agreements between public and private, and how they then proceeded to distribute the surplus value formed as a result of these measures. The analysis - which focuses on the agreements and building permits in derogation approved by the provincial capital municipalities of the Veneto Region - shows how the valuation procedures are not able to consider the degree of complexity of urban transformations within the process. In fact, rapid procedures are often preferred which, in the absence of an independent evaluator, fail to guarantee the transparency and solidity of the valuations.

Forte and De Paola analyse the Naples Metropolitan Territorial Plan to assess whether the planned development strategies are consistent with the investment choices made by economic operators. The research identifies the areas most susceptible to differential rent that the metropolitan city must be able to govern, paying particular attention to abandoned and degraded areas for their strategic role within the processes of urban regeneration. In conclusion, the authors identify the causes of the poor effectiveness of the consolidated tools for the redistribution of the urban rent generated by the plan choices, suggesting new ones capable of guaranteeing the recovery to the community of capital gains deriving from the urban / metropolitan urban rent.

2. The second theme analyses urban rent under the lens of equity and the social and environmental benefits that can derive

Rosasco and Lombardini elaborate a critical analysis on the economic and financial sustainability assessments of urban redevelopment projects, with reference to the competition proposals for the Levante waterfront in Genoa. The results show how the Genoese case, and more generally the "large projects", are configured as typical operations of a peripheral real estate market, unable to attract external capital and therefore highly dependent on public resources deployed. In this context, the authors emphasise the need for evaluations that take into account the social benefits of these operations and their adequacy with respect to public investment.

Giannelli, Giuffrida and Trovato also focus on a large urban redevelopment project, the Madrid-Rio Park, carrying out a cost-revenue analysis in order to represent the possible distribution effects generated by a large public work at the small scale. Attention is paid to secondary economic activities that will be located in public areas granted in concession for commercial, sporting, hospitality and catering functions. The evaluation of direct and indirect benefits highlights a very important issue, the "quality" of the urban rent, urging greater "social responsibility" of the evaluation procedures, and the recognition of the non-neutral role of the evaluator.

Napoli and Bonafede study the construction processes of the multicultural city, evaluating in what terms the presence of immigrants in urban centres contributes to sustain

the demand for commercial properties and to contain the reduction in urban rent caused by the proliferation of megastores and shopping centres in the outskirts of the city. The analysis, referring to the historic centre of Palermo, demonstrates how this demand, on the one hand, allows the occupation of a portion of properties that would otherwise remain unused, triggering a further decrease in the profitability of this heritage; on the other hand, it favours the establishment of economic activities capable of producing new places of social aggregation.

On a more environmental side, Guarini, Nesticò, Morano and Sica propose a multi-criteria evaluation model for the inclusion of new green areas in consolidated urban contexts, the so-called Urban Forestry Projects (UFP). The model identifies the urban areas with the greatest deficiencies in terms of ecosystem services, showing the evaluation model to be a useful support tool for the public decision-maker who need to evaluate the optimal distribution of financial resources for the development of the UFP in different districts of the city. On the other hand, the model makes it possible to orient the private investor, taking into account the potential increase in real estate value generated by these projects.

3. The third theme analyses the "income crisis", referring to the construction of the new, to outline the possible advantages deriving from building and urban reuse and redevelopment operations.

Pezzagno, Richiedei and Tira apply a rapid-analysis method to the territory of Franciacorta (Province of Brescia) for the context assessment of the areas subject to redevelopment and for their potential strategic role, and therefore of the ability of these areas to attract investments. The analysis - carried out through criteria that take into account the levels of accessibility, density, functional mix and compactness of the site - is important as a tool of preliminary assessment, useful for the construction of territorial strategies by the public decision maker.

Cerasoli and Mattarocci carry out a combined economic-urban planning analysis, aimed at supporting the vision of urban rent as a tool for fostering urban reuse and regeneration. As the data of the Italian real estate market show, the decrease in the demand for new buildings corresponds to an increase in the demand for pre-existing properties, especially in large urban centres where they prove to be one of the safest investments. In this context, re-use needs to be rethought in the context of two major challenges: the revival of the real estate market and the well-being of society. Achieving a new balance between collective interest and private interest, in fact, appears to be a central objective for transforming the city in an appropriate way.

Cannaos studies the relationship between urban expansion processes, demographic trends and real estate values starting from the study of the smaller towns of Sardinia. In particular, the study intends to demonstrate the correlation between the expansion of building zones and

the reduction in the rent of the existing building areas and of buildings in the areas with demographic decline. The results show how expansionary policies in these contexts not only have not generated the hoped-for revenues, but have also depressed an already precarious market conditions, further impoverishing these territories.

The concluding contribution of the Special Issue by Stanghellini offers a reflection on the governance of urban rent in Italy today. Starting from a portrait of the reorganization of the rent at the national level, sketched especially since the economic crisis of 2008, Stanghellini emphasises how the promotion of redevelopment is a much more complex task than the promotion of expansion. In this context, the analysis of urban transformation and redevelopment projects can be of great use through the methodologies of the estimation discipline. Together with the thesis that the main tool for governing the transformation processes of the city in an equitable way is the local real estate tax system, which however carries with it the age-old problem of the failure to reform the cadastral estimates, Stanghellini identifies two fronts on which the public decision maker and the appraisal and valuation discipline should work on, according to the specific operational conditions on the ground: that of the creation of rent shares to be combined with profit in the cities where the demand for the real estate is weak, and that of the withdrawal and socialisation of significant shares of rent in cities where demand is strong and expectations of land development, as well as substantial profits, fuel the pro-

motion of transformation projects.

At the moment this Special Issue is published, Italy is hit by a serious health crisis due to the Covid pandemic. There are clues and trends that indicate processes and forms of (post-)pandemic reorganization of cities and territories, related to the use and demand of work and education spaces, to the organisation of the commerce, to mobility and to housing preferences. Be it governed or spontaneous, such reorganisation cannot but to produce a reorganization of the urban rent. This possible new cycle of reorganisation of urban rent, if accompanied by an adequate – but not granted – political will, will certainly determine a strong demand for tools for analysis, evaluation, and governance of transformation processes. This is so also in light of possible public investments (for example from the so-called European Recovery Fund) which, if they are used for the “great project” of putting our cities in order, will be able to favour urban regeneration processes, contributing to greater environmental sustainability and the provision of services and opportunities to the territory, reducing spatial inequalities, and extending the right to the city.

The outcome is far from certain.

Ivan Blečić
Valeria Saiu

*Department of Civil Engineering,
Environmental and Architecture
University of Cagliari*

Il futuro della rendita

Questo numero speciale raccoglie contributi che sviluppano ed approfondiscono gli interventi, le riflessioni e il dibattito emersi durante il convegno “Il futuro della rendita”, tenutosi il 22 e il 23 marzo 2018 a Cagliari, promosso dalla Società Italiana di Estimo e Valutazione (SIEV) e organizzato dal Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura (DICAAR) dell’Università degli Studi di Cagliari, con il patrocinio dell’Istituto Nazionale di Urbanistica (INU)¹.

Presi insieme, i contributi sono di interesse per almeno tre ordini di ragioni.

In primo luogo perché riprendono le redini di un dibattito di fondo sulla rendita urbana, dimostrando, se ce ne fosse bisogno, come essa rimane non solo centrale per l’interpretazione delle trasformazioni urbane, ma anche una dimensione imprescindibile per il loro governo.

Secondo, i contributi restituiscono la ricchezza degli approcci analitici e valutativi, ma anche un notevole quadro di esempi applicativi a piani e progetti di trasformazione urbana e territoriale, nei quali la componente valutativa si rivela essenziale sia nelle fasi di progetto e di programmazione, sia nella conduzione e nel governo delle trasformazioni.

Il terzo ordine di ragioni è che i lavori di questo volume esemplificano la presenza di un “campo” di studi e di approcci applicativi alle trasformazioni territoriali legati alla rendita urbana. Un campo che – ci pare di poter dire – la disciplina dell’Estimo dimostra di poter presidiare con competenza e rigore, radicata nel suo approccio valutativo orientato alle stime dei valori e dei flussi economici, ma forte anche delle indispensabili intersezioni interdisciplinari – legate alle più generali valutazioni qualitative e quantitative degli impatti sociali e ambientali, alla pianificazione urbana e territoriale, all’economia urbana, alla finanza pubblica locale, al diritto, e agli studi urbani – dalle quali chiaramente traspare la consapevolezza della “complessità organizzata” (per usare un’espressione di Jane Jacobs) dei processi urbani e territoriali, ponendo la disciplina estimativa, così come praticata nell’accademia italiana, in una posizione privilegiata sia per lo studio che per il supporto operativo al governo dei progetti e processi di trasformazione territoriale.

Tale contributo peraltro traspare in questo volume dall’adozione di una “posizionalità valutativa pubblica” che accomuna pressoché tutti i contributi. In questo senso, sebbene il quadro della normativa urbanistica, ancorché

con significative variabilità regionali, istituisce alcuni strumenti di “cattura” della rendita e delle plusvalenze immobiliari, in molte circostanze l’impiego degli strumenti e delle pratiche oltre la “soglia minima” legale è largamente “volontario”, frutto dell’iniziativa e della determinazione politica delle amministrazioni locali. In tali contesti, di primario rilievo diventa la capacità degli Enti locali di mettere a punto opportuni strumenti di valutazione dei piani e progetti, e di dotarsi delle necessarie competenze amministrative e tecniche. Non è peraltro scontato che tali politiche debbano dar luogo a una relazione esclusivamente antagonista con gli investitori privati: l’uniformità di trattamento, la chiarezza degli obiettivi, la certezza dei meccanismi di concessione e di cambio di destinazione d’uso, la velocità e la trasparenza del procedimento amministrativo potrebbero essere apprezzati dagli investitori, come lo sarebbe anche la volontà pubblica di dotare la città di servizi e di qualità urbana, che nel lungo periodo sarebbero a protezione dell’investimento stesso.

I contributi in questo volume affrontano da diverse angolazioni il tema della rendita, proponendo riflessioni teoriche e strumenti operativi, atti ad analizzare e valutare politiche, piani e progetti che regolano i processi di trasformazione del territorio e delle città. Particolare attenzione viene data alle operazioni di riqualificazione e rigenerazione urbana, che oggi rappresenta uno degli ambiti di intervento più strategici per la rivalutazione dei meccanismi di appropriazione e distribuzione del valore della rendita. In questo contesto diversi autori si interrogano sul rapporto pubblico-privato con una duplice prospettiva. Da un lato, la ricerca si concentra sull’analisi degli strumenti di incentivazione e di redistribuzione del plusvalore dal punto di vista degli operatori economici privati. Dall’altro, ci si interroga sulle effettive ricadute sociali e ambientali prodotte da tali operazioni che in molti casi ipotecano larghe porzioni del tessuto urbano, condizionando gli usi interni e inducendo modificazioni delle aree circostanti, spesso non previste in sede pianificatoria e progettuale. Rispetto alle questioni brevemente esposte, possiamo individuare tre principali temi di riflessione intorno a cui si sviluppano gli articoli presentati.

1. Il primo tema esplora le valutazioni degli interventi privati a guida pubblica e le forme di accordo pubblico-privato.

Oppio, Torrieri e Dell’Oca analizzano il rapporto tra rendimento e rischio nelle operazioni di trasformazione e rigenerazione urbana. Analizzando i risultati di un questionario somministrato ad un panel di esperti, le autrici e l’autore suggeriscono come un modello capace di integrare le istanze dei differenti soggetti coinvolti, permetta di costruire “accordi negoziali cooperativi in cui gli interessi del pubblico e del privato convergano rispetto ad una visione olistica di creazione di valore”.

Micelli e Valier indagano i modi in cui le amministrazioni comunali hanno disciplinato la valutazione economica

¹ Il programma e il sunto degli interventi del Convegno sono disponibili sul sito: <https://sites.google.com/view/ilfuturodellarendita/>

degli accordi tra pubblico e privato, e su come abbiano poi proceduto alla suddivisione del plusvalore formatosi per effetto di tali provvedimenti. L'analisi – che si concentra sugli accordi e i permessi di costruire in deroga deliberati dai comuni capoluogo di provincia della Regione Veneto – mostra come i procedimenti estimativi non siano capaci di considerare il grado di complessità delle trasformazioni urbane all'interno del processo di valutazione. Spesso, infatti, si prediligono procedimenti speditivi che, in assenza della figura di un valutatore indipendente, non riescono a garantire la trasparenza e la solidità delle stime.

Forte e De Paola sottopongono a verifica il Piano Territoriale Metropolitan di Napoli per valutare se le strategie di sviluppo previste siano coerenti con le scelte di investimento effettuate dagli operatori economici. La ricerca identifica gli ambiti maggiormente suscettivi di rendita differenziale che la città metropolitana dovrà essere in grado di governare, ponendo particolare attenzione alle aree dismesse e degradate per il loro ruolo strategico all'interno dei processi di rigenerazione urbana. In conclusione, gli autori identificano le cause della scarsa efficacia degli strumenti consolidati per la redistribuzione della rendita generata dalle scelte di piano, suggerendone nuovi in grado di garantire il recupero alla collettività delle plusvalenze derivanti dalla rendita fondiaria urbana/metropolitana.

2. Il secondo tema analizza la rendita sotto la lente dell'equità e dei benefici sociali e ambientali che ne possono derivare.

Rosasco e Lombardini elaborano un'analisi critica sulle valutazioni di sostenibilità economico-finanziaria dei progetti di riqualificazione urbana, in riferimento alle proposte di concorso per il Waterfront di Levante di Genova. I risultati evidenziano come il caso genovese, e più in generale i "grandi progetti", si configurino come operazioni tipiche di un mercato immobiliare periferico, incapaci di attrarre capitali esterni e per questo fortemente dipendenti dalle risorse pubbliche messe in campo. In questo contesto, gli autori sottolineano la necessità di valutazioni che tengano conto dei benefici sociali di tali operazioni e della loro adeguatezza rispetto all'investimento pubblico.

Anche Giannelli, Giuffrida e Trovato si concentrano su un grande progetto di riqualificazione urbana, il Parco Madrid-Rio, effettuando un'analisi costi-ricavi al fine di rappresentare i possibili effetti distributivi generati da una grande opera pubblica alla piccola scala. L'attenzione è rivolta alle attività economiche secondarie che saranno localizzate nelle aree pubbliche date in concessione per funzioni commerciali, sportive, ricettive e di ristorazione. La valutazione dei benefici, diretti e indiretti, pone in luce un tema di grande importanza, la "qualità" della rendita, esortando ad una maggiore "responsabilità sociale" delle procedure di valutazione, e al riconoscimento del ruolo non neutrale del valutatore.

Napoli e Bonafede studiano i processi di costruzione della città multiculturale, valutando in quali termini la presenza degli immigrati nei centri urbani contribuisca a sostenere la domanda di immobili a destinazione commerciale e a contenere la riduzione delle rendite provocata dalla proliferazione di megastore e centri commerciali nelle aree periferiche della città. L'analisi, riferita al centro storico di Palermo, dimostra come tale domanda, da un lato consenta l'occupazione di una quota di immobili che altrimenti rimarrebbero inutilizzati, innescando un ulteriore decremento della redditività di tale patrimonio; dall'altro favorisca l'insediamento di attività economiche capaci di produrre nuovi luoghi di aggregazione sociale. Sul fronte ambientale, Guarini, Nesticò, Morano e Sica propongono un modello di valutazione multicriteriale per l'inserimento di nuove aree verdi in contesti urbani consolidati, i cosiddetti Urban Forestry Projects (UFP). Il modello individua le aree urbane con più gravi carenze in termini di servizi eco-sistemici, rivelandosi un utile strumento di supporto per il decisore pubblico che debba valutare la distribuzione ottimale delle risorse finanziarie per lo sviluppo degli UFP nei diversi quartieri della città. D'altro canto, tale modello permette di orientare l'investitore privato, dando conto del potenziale incremento di valore immobiliare generato da tali operazioni.

3. Il terzo tema analizza la "crisi della rendita", riferita alla costruzione del nuovo, per delinere i possibili vantaggi derivanti dalle operazioni di riuso e riqualificazione edilizia e urbana.

Pezzagno, Richiedi e Tira applicano al territorio della Franciacorta (Provincia di Brescia) un metodo di analisi speditivo per la valutazione di contesto degli ambiti soggetti a riqualificazione e del loro potenziale ruolo strategico, e pertanto della capacità di tali aree di attrarre investimenti. L'analisi – effettuata attraverso criteri che tengono conto dei livelli di accessibilità, densità, mixità funzionale e compattezza del sito – assume rilievo come strumento pre-istruttorio, utile alla costruzione di strategie territoriali da parte del decisore pubblico.

Cerasoli e Mattarocci effettuano un'analisi combinata economico-urbanistica, tesa a supportare la visione della rendita come strumento di rilancio del riuso e della rigenerazione urbana. Come evidenziano i dati del mercato immobiliare italiano, alla decrescita della domanda di edifici di nuova costruzione corrisponde un incremento della domanda di immobili preesistenti, soprattutto nei grandi centri urbani dove si rivelano uno degli investimenti più sicuri. In questo contesto, occorre ripensare al riuso nel quadro di due sfide importanti: il rilancio del mercato immobiliare e il benessere della società. Il raggiungimento di un nuovo equilibrio tra interesse collettivo e interesse privato, infatti, appare un obiettivo centrale per trasformare la città in maniera appropriata.

Cannaos studia il rapporto tra processi di espansione urbana, trend demografici e valori immobiliari a partire dallo studio dei centri minori della Sardegna. In partico-

lare, l'indagine intende dimostrare la correlazione esistente tra crescita dei suoli edificabili e riduzione della rendita di terreni edificabili ed immobili esistenti nelle aree a contrazione demografica. I risultati dimostrano come le politiche espansive in questi contesti, non solo non abbiano generato gli introiti sperati, ma abbiano aggravato una situazione di mercato già precaria, contribuendo ad impoverire questi territori.

Conclude il Numero Speciale il contributo di Stanghellini con una riflessione sul governo della rendita fondiaria oggi in Italia. A partire da un ritratto della riorganizzazione della rendita a livello nazionale, tracciato soprattutto a partire dalla crisi economica del 2008, Stanghellini sottolinea come la promozione della riqualificazione è un compito molto più complesso della promozione dell'espansione. In questo contesto, di grande utilità possono risultare le analisi dei progetti di trasformazione e riqualificazione urbana attraverso le metodologie proprie della disciplina estimativa. Assieme alla tesi che il principale strumento per governare i processi di trasformazione della città in modo equo sia la fiscalità immobiliare locale, che però si porta dietro l'annosa questione della mancata riforma degli estimi catastali, Stanghellini individua due fronti su cui il decisore pubblico e la disciplina estimativa sono obbligati a ragionare, a seconda delle concrete situazioni operative: quello della creazione di quote di rendita da combinare con il profitto nelle città in cui la domanda del prodotto immobiliare è debole, e quello del prelievo e della socializzazione di significative quote di rendita nelle città in cui la domanda è forte e le aspettative di valorizzazione fon-

diaria, oltre che di cospicui profitti, alimentano la promozione dei progetti di trasformazione.

Al momento in cui esce questo numero speciale, l'Italia è colpita da una grave crisi sanitaria dovuta alla pandemia del Covid. Vi sono indizi e trend che indicano processi e forme di riorganizzazione (post-)pandemica della città, legata alle all'uso e alla domanda degli spazi di lavoro e per l'istruzione, all'organizzazione del commercio, alla mobilità e alle preferenze abitative. Governata o spontanea che sia, essa non potrà non comportare anche una riorganizzazione della rendita urbana. Questo possibile nuovo ciclo di riorganizzazione della rendita urbana, se accompagnata da un'adeguata – non scontata – volontà politica, certamente determinerà una forte domanda per strumenti di analisi, di valutazione, e di governo dei processi di trasformazione. Questo anche alla luce dei possibili investimenti pubblici (si pensi per esempio al cosiddetto Recovery Fund europeo) che, se saranno impiegate anche per la “opera grande” della messa in sesto delle nostre città, potranno favorire processi di riqualificazione urbana contribuendo ad una maggiore sostenibilità ambientale e alla dotazione del territorio di servizi e opportunità, riducendo le disuguaglianze spaziali, ed estendendo il diritto alla città.

L'esito è tutt'altro che scontato.

Ivan Blečić
Valeria Saiu

Dipartimento di Ingegneria Civile,
Ambientale e Architettura
Università degli Studi di Cagliari